

以案明纪释法

通过“假离婚”方式买卖房产以少缴纳税款行为应如何定性处理

■钟纪星

【基本案情】

2016年,某省某局正处级干部张某(中共党员)打算出售名下住房并购买其他住房。为在换购住房过程中少缴纳税款,张某与其妻商定先办理离婚手续,待换购完成后,再办理复婚手续。同年,张某与其妻办理了离婚手续。2017年,办理完住房购买手续后,张某与其妻办理了复婚手续。通过上述行为,张某共少缴纳税款共计20余万元。其间,张某将上述离婚、复婚情况向组织作了报告。

【分歧意见】

对张某的行为应如何认定,讨论中有四种意见:
第一种意见认为,张某的行为属于规避法律的行为,不违反相关法律法规,不应认定为违纪。

第二种意见认为,张某的行为已涉嫌虚假纳税申报,违反了《中华人民共和国税收征收管理法》的有关规定,应适用《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《党纪处分条例》)第二十九条认定,即“党员有其他违法行为,影响党的形象,损害党、国家和人民利益”。

第三种意见认为,张某的行为应适用《党纪处分条例》第九十三条认定,即“在分配、购买住房中侵犯国家、集体利益”。

第四种意见认为,张某的行为应适用《党纪处分条例》第一百二十九条认定,即“有其他严重违反社会公德、家庭美德行为”。

【分析意见】

我们同意第四种意见,具体分析如下:

(一)关于性质认定

党员干部通过“假离婚”方式买卖房产

以少缴纳税款,从表现形式上看,涉嫌违反国家税收相关法规,这种行为在普通公民的房产交易行为中具有一定普遍性。如果仅从涉嫌违反国家税收相关法规角度考虑该问题的性质,还需税务部门出具认定处理意见。实践中,税务部门对此类行为在发现、认定和处理等方面均有一定难度。但作为党员干部,其作为底线和道德要求比普通公民有更高的标准;在党纪和国法中,纪律的起点和标准是严于和高于国家法律的。《中国共产党章程》要求党员模范遵守党的纪律和法律法规,带头践行社会主义核心价值观,除法律和法规规定范围内的个人利益以外,不得谋求任何私利。《中国共产党廉洁自律准则》要求党员领导干部廉洁修身、廉洁齐家,自觉提升思想道德境界和带头树立良好家风。

张某通过“假离婚”的方式买卖房产以少缴纳税款,违背了诚实守信的社会公德和

团结和睦的家庭美德,这是党的纪律不允许的。按照“纪严于法、纪在法前”的要求,应首先用纪律的尺子来衡量张某的行为,认定其构成违纪,而不能绕开纪律,从法律层面来衡量。

(二)关于条款适用

如适用《党纪处分条例》第二十九条认定,前提必须是税务部门已认定该行为系违法行为;同时,考虑到该行为还触犯了其他党的纪律,因此,不宜适用第二十九条认定处理。

《党纪处分条例》第九十三条属违反廉洁纪律的内容,廉洁纪律规范的是党组织和党员在从事公务活动或者其他行使职权有关的活动,而张某的行为系在市场上购房行为,与其职权无关。同时,执纪实践中适用第九十三条也主要是针对党员在单位组织分配、购买住房过程中的违规行为。因此,张某的行为本质与第九十三条不相符合。

我们认为,张某的行为不仅违背了社会公德和家庭美德,而且还侵害了国家利益,造成国家税收损失。适用第一百二十九条认定其行为的性质,虽然不能完全反映其危害后果,但符合其行为表现形式,我们倾向适用该条款对其行为进行处理。

(三)关于处理意见

按照《党纪处分条例》第一百二十九条规定,对张某应给予警告以上处分。同时,鉴于该类问题在一些党员干部中具有一定的普遍性,执纪实践中,应结合本人态度、行为后果及造成的影响、是否如实向组织报告等实际情况,妥善提出相应处理意见。本案例中,考虑到张某已主动向组织如实报告离婚和复婚的情况及具体事由,按照深化运用监督执纪“四种形态”的要求和惩前毖后、治病救人的方针,相关党组织对其作出诫勉谈话的处理。

审理工作如何适应新形势新挑战

■田升

国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革,目的是加强党对反腐败工作的统一领导,建立集中统一、权威高效的国家监察体系,对所有公职人员行使权力情况进行监督,促进国家公职人员依法履职、秉公用权。

从新疆维吾尔自治区深化国家监察体制改革工作任务看,监察体制改革以来,案件审理部门的工作职责有很大变化,不仅对内起着监督制约、审核把关的作用,对外还作为统一出口负责与司法机关有序对接。同时,随着在监委调查中发现的涉嫌职务违法问题及线索处置模式的改变,审理工作将会面临工作量增大、审理时限紧张、证据标准要适应庭审等一系列新情况、新挑战。同时,新疆审理工作承担着大量涉及民族团结、地区稳定等违反政治纪律案件的审理,政治作用更为突出。

而从当前看,如何既审理好违纪问题又审理好违法问题是我们亟待破解的难题。为解决这一难题,我们积极借鉴各地宝贵经验并结合本自治区审理实务,从审理机构人员融合、审理模式转变、证据标准衔接等方面进行了有益探索。通过探索实践,我们对违纪违法行为的定性更加准确,审核把关作用进一步凸显,制度优势逐步转化为治理效能,执纪的政治效果、纪法效果和社会效果日益明显。

在审理人员方面,选优配强审理人员队伍,着力提高审理人员素质,合理搭配干部队伍,充分发挥各自优势。一是牢固树立“四个意识”,选优配强审理人员队伍。站在政治和全局的高度,充分认识审理工作在改革后作为“关口”和“出口”的重要

性,在改革过程中,增加审理部门编制,从纪委机关和转隶干部中选择政治素质好、纪律规矩严、能力水平高、工作作风实的人员加入到审理队伍,为审理工作打好基础。

二是全面融合,着力提高审理人员素质。做好思想政治工作,发挥理念先导作用,通过座谈交流、谈心谈话等形式,强化思想认同,增进改革共识,牢固树立“一家人”“一盘棋”思想,切实做到思想上合心、工作上合力、行动上合拍;加强业务交流探讨,开展审理“小讲堂”,轮流安排纪委监委干部分别结合所办案件,就如何审理违纪问题和审理违法问题进行讲解,提高全室干部审理违纪问题的能力。采取“请进来,走出去”的方式,积极参加各种培训;加强学习,提高履职能力。从政治层面、纪律层面、政策层面突出审理工作的指导理念,增强审理工作的政治敏锐性和政治鉴别力,培养创新精神和前瞻思维,强化诉讼意识和程序意识,让审理干部既知纪懂纪,又知法懂法,在深入开展好违纪问题审理的基础上,积极稳妥做好违法内容的审理,准确运用监督执纪“四种形态”,贯彻“惩前毖后、治病救人”方针。

三是合理搭配纪委监委干部队伍,充分发挥各自优势。在具体案件审理人员组成上,审理组由一名副主任任组长,原纪委干部和有检察工作经历干部搭配组成审理组,工作中各有侧重,充分发挥各自特长优势,彼此融合,共同审理好违纪问题和违法问题。

在审理模式方面,适应监察体制改革新要求,转变审理方式,从严格落实制度规定,修订完善审理文书,从规范工作流程,改进审理报告和政务处分决定,从强化实践运用。一是转变审理方式,从严落

实制度规定。在监察体制改革过程中,审理室参与监委法律组工作,对适用的工作规程、调查措施、与政法机关工作衔接、法律文书格式等全程参与、制定、讨论,为审理工作打下制度基础,并结合实际特别制定了提前介入相关配套办法,全程、全面规范审理。针对采取留置措施的案件审理时间更紧迫、阅卷任务更繁重、证据标准更严格的情况,整合优势资源,集中骨干力量,增强工作主动性。对重大、复杂、疑难或定性分歧较大的案件,原则上审理提前介入,以确保案件质量,体现“时间服从质量”的要求,为做好审理违纪问题和审理违法问题提供时间保证。

二是修订完善审理文书,从规范工作流程。结合北京等3地改革试点和监督执纪工作规则的新要求探索尝试,修订完善审理报告、党纪政务处分请示、处分决定、处分执行通知等审理文书范本,力求在表述上既体现党纪纪语、法言法语要求,又体现言简意赅特点;紧扣监督执纪工作流程,对事实证据、关联性、程序手续、涉案款物、线索移交等进行严格审核,把工作做细做实,既体现党内纪律审查的鲜明特点,又能体现“纪法”“法法”协调衔接的制度优势。

三是改进审理报告,从严强化实践运用。适应国家监察体制改革要求,把审理报告作为审理工作的核心环节,全面反映审理工作的重要性。改进移送司法的严重违法违纪案件审理报告模式,增加对违法部分的审核报告,依据党纪和相关法律法规,认定被审查人违纪违法或涉嫌职务违法性质,形成体现全面从严治党特色审查的审理报告和体现监委履职能的审核报告;在审理报告中增加对涉嫌犯罪问题的审查

并形成监委移送起诉意见书,随案移送涉嫌犯罪款物、建议司法机关依法认定自首、退还违法所得情节等从轻、减轻处罚的意见;强化实践运用,注重在工作实践中发现问题、研究问题、解决问题,全面提升审理工作水平。

在证据标准方面,统一证据标准,坚持以刑事审判标准审核事实证据,强化监委与司法机关顺畅高效衔接,保障政务案件审理质量和效率。一是制定《自治区监察委员会证据收集指引》,使监察机关在证据标准和证据规则等方面既符合刑事诉讼法方面的规定,又体现监察体制改革的要求,实现依法治国与依规治党的有效结合,确保监委移送的证据经得起司法机关的审查。

二是证据标准上,牢固树立以审判为中心的审理理念,将纪在法前和纪法衔接要求具体贯彻到执纪审理过程中,提升办案质量和效率。在具体审理工作中,对涉嫌犯罪拟移送检察机关的案件,坚持以刑事审判标准审核事实证据,以证据的客观真实性、关联性、合法性为标准,认真甄别证据效力和证明力,审慎判断证据之间是否相互矛盾,是否存在证据不充分,能否排除合理怀疑等问题。

三是积极探索实践,建立和运行监委与司法机关互相配合制度,实现“法法贯通”。充分发挥案件审理部门作为统一“出口”与司法机关有序对接的重要作用。对于涉嫌职务犯罪并需要移送司法机关的案件,在审理阶段,经批准适时商请检察机关派员开展提前介入工作。同时对于疑难复杂、存在分歧的问题,及时召开协调会进行沟通交流,确保每起案件经得起司法审判的检验。
(作者单位:新疆维吾尔自治区纪委监委)

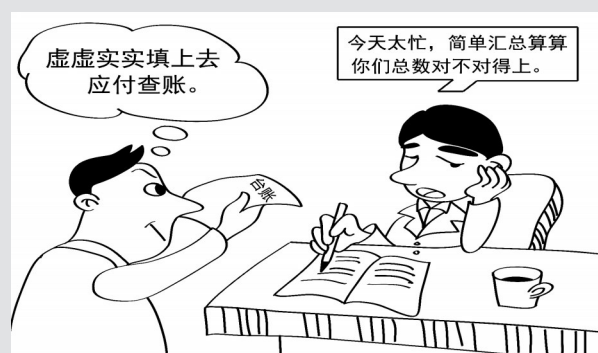
图解党纪



2015年至2016年,四川省简阳市清凤乡汪家桥村因实施粮食生产提升项目,领取补助配方化肥共计24.95吨。2017年,清凤乡划归成都市高新区后,群众向高新区纪工委信访反映汪家桥村存在变卖补助化肥的问题。



高新区纪工委在调查过程中发现,汪家桥村党支部原书记谢某银、原村委会主任谢某兴、原村文书汪某将本应免费发放给村民的化肥按每袋30元的价格卖给村民,所得款22380元全部存入村中私设的小金库,用于解决“不好报销”的开支。



清凤乡农业服务中心在发放免费化肥时,简单地汇总各村上报台账,未对村民信息、补助数量、是否实际领取等内容进行审核把关,对问题的发生负有直接责任。乡农业服务中心主任周某某林存在履职不到位问题。



2018年3月,高新区纪工委决定给予谢某银、谢某兴、汪某党内严重警告处分;给予周某某林记过处分;对清凤乡党委书记李某通报批评;对分管农业工作的清凤乡人大主席胡某奎、履行监督责任不到位的清凤乡纪委书记胡某任进行诫勉谈话。

党纪依据

《中国共产党纪律处分条例》第一百零八条 有下列行为之一,对直接责任者和领导责任者,情节较重的,给予警告或者严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分……(四)弄虚作假,欺上瞒下,损害群众利益的……

《事业单位工作人员处分暂行规定》第十七条 有下列行为之一的,给予警告或者记过处分;情节较重的,给予降低岗位等级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分……(九)其他违反工作纪律失职渎职的行为。

案例提供:四川省成都市高新区纪工委 绘图:陈力

“移送审查、提起公诉”若干程序问题探析

■钟晋

“移送审查、提起公诉”,是监察机关根据监督、调查结果依法履行处置职责的重要方式,是监察调查程序与刑事诉讼程序贯通衔接的关键环节,是监察机关与检察机关在办理职务犯罪案件过程中互相配合、互相制约的重点工作。针对“法法衔接”在实践中的若干重要节点,笔者试进行探讨。

关于“移送审查、提起公诉”。有观点认为监察机关向检察机关移送审查起诉时,除提出起诉意见书外,针对犯罪情节轻微、处罚不需要判处刑罚或者免除刑罚的被告人、尤其是共同犯罪中有必要区别对待的同案人等特殊对象,也可以提出不起诉意见。笔者不赞同该观点,移送检察机关时所提出的应是起诉意见:一是从文义解释的角度来看。监察法第四十五条第(四)项规定:“对涉嫌职务犯罪的,监察机关经调查认为犯罪事实清楚,证据确实、充分的,制作起诉意见书,连同案卷材料、证据一并移送人民检察院依法审查、提起公诉。”虽然该条没有附加“认为需要追究刑事责任”的前置条件,但规定移送文书名称为“起诉意见书”而非“不起诉意见书”,可见案件移送目的是人民检察院依法提起公诉,以追究被调查人的刑事责任。二是从体系解释的角度来看。监察法第四十七条第一款关于检察机关提起公诉的规定,表明立法者要求检察机关对职务犯罪案件作不起诉处理时须从严把

关;如监察机关本就以不起诉意见移送,再适用此严格审核程序则无实质意义。

关于“证据能力、证明标准”。首先,证据能力,又称证据资格,是指一定的事实材料可以作为诉讼证据使用的法律上的准入资格。监察法第三十三条第一款规定:“监察机关依照本法规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料,在刑事诉讼中可以作为证据使用。”监察法与刑事诉讼法在法律效力上均系全国人大审议通过的国家基本法律。监察法明确规定监察机关依法收集的言词证据及实物证据等证据材料均可在刑事诉讼中作为证据使用即具备证据能力,其“刑事证据准入资格”不需要刑事诉讼法的再次确认,也不需要检察机关重新取证或履行证据转换手续。其次,证明标准,是指法律要求的诉讼证明中运用证据证明案件事实所要达到的程度。监察法第三十三条明确规定,监察机关调查取证应与“刑事审判”的要求和标准保持一致,也体现了监察机关调查职务犯罪案件时始终贯穿“以审判为中心”的证据理念。

关于“补充调查、补充侦查”。根据监察法第四十七条第三款规定,“退回补充调查”与“自行补充侦查”有先后顺序,检察机关公诉部门审查后认为需要补充证据的,一般应当先退回监察机关进行补充调查;必要时,可由检察机关自行补充侦查。如公诉部门经审查发现个别调查人员有涉嫌以案谋私、刑讯逼供、暴力取证、报复陷害等徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守行为的;有涉嫌违反回避规定等其他调查程序违法

行为有可能影响案件公正办理的;有必要立即取证或者采取证据保全措施以免证据灭失的;由公诉部门自行补充侦查更为便利高效、更有利于查明案件事实的,等等。

关于“从宽处罚建议”。监察法第三十一条规定监察机关可以向人民检察院提出对被调查人从宽处罚的建议。首先,适用条件非常严格。须同时具备四项“实体+程序”要件:一是被调查人认罪认罚;二是监察机关经领导人员集体研究并报上一级监察机关批准;三是在移送检察机关审查起诉时提出;四是具备自动投案、供述“余罪”、积极退赃、重大立功或涉及国家重大利益等从宽情形之一。其次,从宽幅度外延较广。从语义上分析,“从宽处罚”可包括从轻处罚、减轻处罚及免除处罚,应当按照职务犯罪事实和相应量刑情节综合掌握。再次,实践操作尚待探索。监察法单独设置“从宽处罚建议”的上提一级审批程序,体现了监察机关对此从宽掌握。但“从宽处罚建议”与《起诉意见书》是一体表述还是单独成文,与《起诉意见书》中从轻、减轻等量刑情节的认定如何界定等,均有待进一步明确。

关于“采取强制措施”。监察法第四十七条第一款规定:“对监察机关移送的案件,人民检察院依照《中华人民共和国刑事诉讼法》对被调查人采取强制措施。”刑事诉讼法(修正草案)作出了“先行拘留”的规定,人民检察院“对于监察机关采取留置措施的案件,人民检察院应当对犯罪嫌疑人先行拘留,留置措施自动解除,人民检察院应当在十日以内作

出是否逮捕、取保候审或者监视居住的决定。在特殊情况下,决定的时间可以延长。”以此解决采取留置措施案件移送检察机关时的强制措施适用审查时限问题,以免监察机关因此提前介入而占用监察调查期限。对于被留置的被调查人,一般应当予以逮捕。此外,检察机关决定对被调查人予以逮捕的,在案件退回补充调查期间逮捕措施仍然有效,无需监察机关另行采取强制措施。

关于“追诉漏罪漏犯”。根据刑事诉讼法第一百六十八条规定,人民检察院审查案件的时候,必须查明有无遗漏罪行和其他应当追究刑事责任的人。监察法第三十四条第一款规定:“人民法院、人民检察院、公安机关、审计机关等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的线索,应当移送监察机关,由监察机关依法调查处置。”该条所指的“在工作中”虽然包括在审查起诉工作中,但是“发现问题线索”不同于“查明漏罪漏犯”。前者是指发现被调查人或其他人员涉嫌职务违法犯罪、尚待立案调查的线索;后者是指查明被调查人或其他涉案人员的职务犯罪行为已经依法调查查证属实,但未被移送审查起诉的事实和人员。检察机关在审查起诉过程中可以依法追诉职务犯罪漏罪漏犯,但应当与监察机关充分沟通衔接,甄别“移送问题线索”与“追诉漏罪漏犯”的适用条件,互相配合,互相制约,共同促进反腐败工作深入开展。

(作者单位:湖南省湘潭市人民检察院)